绪言

二零零九年是本署发展的重要里程碑，标志着香港的申诉专员制度建立了二十年；亦正好是本人十年服务之终结。

本署人员多年来的努力，今天已见成果。政府部门及公营机构已建立起正面的投诉文化，他们现在都较乐意回应市民的投诉和听取改善意见，同时提升服务效率。我们在调查后提出的建议，历年来有95% 获得他们接纳并落实。有些部门及机构更在我们查讯期间便主动引入改善措施。他们逐渐明白，本署的调查旨在寻求真相，而我们的结论是持平且客观的。

本人于卸任之际，希望评论一些值得关注的课题。

合作及协调不足

自二零零二年开始，本人已多次指出有些政府部门抱有「各家自扫门前雪」和「少做少错」的心态。这种不能或不愿突破部门界线以充分合作，或积极踏出多一步，以提高公共服务质素的心态，显然尚未改进。

然而，市民大众总会把政府当局视为一个整体，要求当局实行良好管治及提供优质服务，他们的期望合情合理。

需要检讨法例

政府部门无论单独或联合行动，致力于解决问题时，往往会因法例过时或无效而受掣肘。本署就政府当局的街道管理措施完成的一项主动调查，便凸显了这个问题。举例来说，街头展销活动日趋猖獗，主要是因为欠缺法例去规管销售服务的活动。

政府当局必须明白，社会民生各方面不断在变，政策和法例必须及时更新，方能管治得宜。当街头展销活动等情况令市民大众和执行部门忍无可忍的时候，政府就应该探讨行政体制上是否出了问题，定出改善方案。

公开资料的问题

在去年的绪言中，本人曾指出有些政府部门似乎对《公开资料守则》存在误解，甚至全不理解。政府当局于一九九五年订立该守则，规定各部门必须公开和具透明度，尽量为市民提供政府管有的资料，此举确值得赞扬。

可惜，尽管守则推行已逾 13 年，一些政府部门至今仍漠视守则的规定，拒绝提供市民索取的资料。

有见及此，本署已展开主动调查，审研政府在推行守则方面是否足够及有效。

后勤支援规划欠佳

本人曾向政府当局建议，应重视前线顾客服务，并提供充足的资源及支援。例如，有些部门的电话查询热线经常要面对广大市民，答覆查询或提供协助，市民不会接受政府以资源紧绌为理由或借口，提供低效率甚或差劣的服务。

服务外判的影响

政府当局把愈来愈多的服务外判，希望可提高工作效率及成本效益。然而，纵使服务已外判，有关部门仍须向市民负责。因此，部门必须密切监察承办商的表现，视乎情况提供指导及支援，并设法符合公众的期望。

部门亦须慎防随意或过度把服务外判。本人明白，许多部门经常处于吃力不讨好的状况，对于市民要求改善服务的期望，往往未能获增拨资源以配合。在这种情况下，把工作外判可作权宜之策。然而，此举可能导致部门逐渐失去本身的专业知识和经验，以致影响整体行政的质素。

责任承担

本人经常谈论「问责」的概念，认为政府部门及公营机构可以把服务外判，或授权代理机构执行某些权力，但仍须承担最终的责任。这是一个负责任和体察民情的政府的重要标志。

这点亦符合政府当局在二零零二年开始推行政治委任官员问责制的基本原则。《政治委任制度官员守则》有如下说法：

2.2　主要官员须为行政长官所指派的政策范畴承担责任，并统领有关政策范畴内的执行部门。主要官员负责制定、介绍政府政策及为政策辩护，以及争取公众和立法会的支持。他们须就政策的成败向行政长官负责。

* * *

2.6　政治委任官员须遵行行政长官会同行政会议的决定，并对此承担集体责任。

公共行政属群策群力的工作，由在不同岗位的公职人员各司其职，为公众提供服务。但是，当发生问题或事故时，市民大众期望机构首长承担在他们各自负责的政策范围内的各种行动或欠缺行动的政治责任。自推行问责制后，这期望更为殷切。然而，很多人对守则所述的不同层面的负责原则，即「集体负责」及「主要官员问责」并不了解，政府当局或应就这些问责原则和责任的厘定，再详加解释。

职权范围的检讨

《申诉专员条例》的部分条文限制了申诉专员的权力，因此也影响了本署监察公共行政的成效。本人已根据实际运作经验并参考其他地区的做法，完成了申诉专员职权范围的检讨。检讨报告分为两部分，已分别于二零零六年及二零零七年提交政府当局审议。

在检讨报告中，本人再次检视把公营机构纳入申诉专员职权范围内的标准，并建议增添一些机构。同时，也重新研究了某些限制申诉专员调查权力的条文的立法原意。

此外，报告亦探讨了世界各地申诉专员制度的沿革，以及该些变化对香港申诉专员制度可能带来的影响。这方面的意见亦已提交政府当局参考。

为了让将来的申诉专员更有效地发挥职能，本人希望政府当局在研究上述意见和建议之后，能够定出可更全面服务市民大众的发展方案。

临别感言

香港向以廉洁高效的公共行政著称，这表示政府高层能够发挥果断而体察民情的领导，政策目标明确合理，施政时迅速负责，处事方式公正开明。当局虽然在过去间有偏差，而面对社会不断演进所带来的新挑战和压力，将来亦难免或会有疏漏，但是，我们应当能够从错误中汲取经验教训。凭我们的意志及香港特有的应变力，我们应能精益求精，以正直不阿的精神克尽己职。

本人在担任申诉专员期间，得到全体同事及各位义务顾问长期的支持，政府当局和各有关公营机构在工作上亦充分合作，使本人得以顺利履行职责，我谨此表达衷心谢意。

香港的申诉专员制度经历二十年的发展，任重而道远。过去三任申诉专员以不同的风格，为申诉专员制度的进展作出了贡献，也让市民更了解这个制度。立法会议员、传媒和市民大众对本署的密切监察经常提醒我们，监察机构本身也受到监督！他们提供的意见，亦确保本署的调查工作不会偏离社会的价值观念和标准。

本人获邀在退休后继续担任国际申诉专员协会的秘书长，这显示香港申诉专员公署在世界同类机构中的声誉与地位。相信本署在新任专员带领下，必定会继续迈步向前，为市民服务，而本人亦可欣然卸任。

戴婉莹
申诉专员
二零零九年三月三十一日